Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015 **Aanhangsel van de Handelingen**

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1265

Vragen van het lid **Bisschop** (SGP) aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over *de merkwaardige vorm van bestuurlijke samenwerking tussen ROC Amsterdam en ROC Flevoland, door middel van de juridische figuur van een koepelstichting* (ingezonden 14 januari 2015).

Antwoord van Minister **Bussemaker** (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) (ontvangen 11 februari 2015)

Vraag 1 en 2
Bent u bekend met de merkwaardige vorm van bestuurlijke samenwerking tussen ROC Amsterdam[1] en ROC Flevoland, door middel van de juridische figuur van een koepelstichting? Hoe verhoudt deze samenwerking zich tot uw opvattingen over governance in het middelbaar beroepsonderwijs?
Bent u bekend met het feit dat de persoon die het college van bestuur vormt van ROC Flevoland uit hoofde van zijn lidmaatschap van het bestuur van de koepelstichting taken vervult binnen het ROC Amsterdam die normaliter behoren bij het bevoegd gezag van dit ROC? Hoe is het mogelijk dat een persoon die het college van bestuur vormt van een ROC gelijktijdig bestuurlijke verantwoordelijkheden uitoefent binnen een ander ROC? Hoe is deze praktijk in overeenstemming te brengen met de Wet educatie en beroepsonderwijs?

Antwoord 1 en 2
Ja, ik ben bekend met de bestuurlijke samenwerking tussen het ROC van Amsterdam en ROC Flevoland in een zogenaamde koepelstichting. Deze samenwerking is in 2008 tot stand gekomen, nog voordat er sprake was van een fusietoets in het onderwijs. Mijn ambtsvoorganger heeft naar aanleiding van schriftelijke vragen, gesteld door uw Kamer op 7 oktober 2011, aanvullend onderzoek laten doen door de Inspectie naar de door deze instellingen toegepaste constructie van samenwerking in een koepelstichting.
Op 3 oktober 2013 (Kamerstuk 31 524, nr. 182) stuurde ik u het onderzoek van de Inspectie, alsmede de reacties van beide roc's en een nadere beschouwing door de Inspectie. In het onderzoeksrapport van 7 augustus 2012 wordt gesteld dat de samenwerkingsconstructie juridisch gezien rechtmatig is. Echter in haar nadere beschouwing van 26 oktober 2012 tekent de Inspectie

[1] ROC: regionaal opleidingencentrum

ah-tk-20142015-1265
ISSN 0921 - 7398
's-Gravenhage 2015

aan dat de constructie zoals die in de praktijk is vormgegeven, niet aansluit bij de bedoeling van de wetgever.
In mijn brief van 3 oktober 2013 kondigde ik tevens een vervolgonderzoek aan door de Inspectie naar de nieuwe coöperatie en de samenwerkingsconstructie als geheel. De Inspectie heeft aan mij gerapporteerd op 23 mei 2014. Uit deze rapportage blijkt dat de bestuurders – anders dan zij hadden aangekondigd – geen wijzigingen hebben aangebracht in de samenwerkingsconstructie en de koepelstichting niet hebben omgezet in een coöperatie. Men gaf aan te willen wachten op de, toen nog in voorbereiding zijnde, brief «Ruim baan voor vakmanschap: een toekomstgericht mbo» (Kamerstuk 31 524, nr. 207, hierna: mbo-brief). Voor de Inspectie staan de conclusies uit het onderzoek van 2012 nog steeds overeind en zag zij daarom geen reden de samenwerking opnieuw te onderzoeken, immers zowel de samenwerkingsconstructie als de geldende wet- en regelgeving is in de tussentijd niet gewijzigd.
In de mbo-brief heb ik aangegeven nieuwe vormen van besturen en samenwerking te willen faciliteren. Bijvoorbeeld door de mogelijkheid van een samenwerkingsinstituut in de wet te verankeren. Bij een dergelijk instituut gaat het echter om een constructie waarin twee roc's gezamenlijk een cluster van opleidingen verzorgen, waarbij elk van beide roc's volledig zelfstandig blijven. Een samenwerking zoals vormgegeven door het ROC van Amsterdam en ROC Flevoland valt daar nadrukkelijk niet onder. Het vormgeven van kleinschaligheid binnen een grote instelling, door mbo colleges in te richten wil ik ook wettelijk gaan faciliteren. De wijze waarop beide roc's hun onderwijs nu al in colleges vormgeven sluit daar overigens goed bij aan.
Mijn conclusie is dat er overwegende bezwaren zijn tegen de onheldere vorm van samenwerking tussen de roc's en de bijbehorende governance. De samenwerking is zo ingericht dat er de facto sprake is van handelen in strijd met artikel 9.1.4, tweede lid, laatste volzin van de Wet educatie beroepsonderwijs (WEB). Ik vind dat de instellingen zich moeten gedragen conform de bedoeling van de wet én volledige helderheid moeten geven over vormen van samenwerking. Mbo-instellingen hebben veel mogelijkheden om samen te werken, maar men moet daarbij wel voldoen aan de eisen die de WEB stelt.

Vraag 3
Is het waar dat het interne toezicht van ROC Amsterdam en ROC Flevoland wordt uitgeoefend door de raad van toezicht van de koepelstichting? Zo ja, in hoeverre wordt voldaan aan de wettelijke governanceverplichtingen wanneer deze rechtspersonen geen eigen interne toezichtsfunctie hebben?

Antwoord 3
Het interne toezicht op de beide roc's is vormgegeven op een wijze die past bij de huidige vormgeving van de samenwerking. Zoals blijkt uit het hierboven gegeven antwoord vind ik die vorm van samenwerking niet gewenst. De wet verbiedt overigens niet dat personen toezicht houden in meerdere raden van toezicht. Ik heb daar ook geen principiële bezwaren tegen.

Vraag 4
Is het waar dat de besluiten en de notulen ten aanzien van het bestuur van ROC Amsterdam en van ROC Flevoland identiek zijn aan de besluiten en notulen van de koepelstichting? Zo ja, hoe kan er sprake zijn van een daadwerkelijke uitoefening van het bevoegd gezag bij deze rechtspersonen, wanneer de feitelijke uitoefening van het gezag berust bij de koepelstichting? Hoe is deze constructie te verenigen met uw stelling dat «het algemeen bestuur van de coöperatie niet de algemeen bestuurlijke en financiële kaders voor de instellingen [mag] vaststellen die leidend zijn voor de besluitvorming door de afzonderlijke colleges van bestuur»?[2]

[2] Kamerstuk 31 524, nr. 182

Antwoord 4
Ook de Inspectie heeft in haar rapport van 2012 geconstateerd dat de vastgelegde besluitvorming van het bestuur van de koepelstichting en de beide colleges van bestuur identiek is. De bestuurders hebben in april 2014 bij de Inspectie aangegeven dat hun samenwerking in de dagelijkse praktijk zodanig is aangepast dat de koepelstichting enkel nog voorstellen doet waarover in de colleges van besturen afzonderlijke, zelfstandige besluiten genomen worden. De Inspectie geeft echter aan dat het niet is te controleren of er sprake is van zelfstandige besluitvorming door ieder bestuur. Wat de besturen met elkaar afspreken en hoe zij dat doen is niet achteraf te controleren. Aangezien zowel de juridische constructie evenals geldende wet- en regelgeving sinds het onderzoek uit 2012 niet gewijzigd zijn, zag de Inspectie geen aanleiding om de samenwerking opnieuw te onderzoeken.

Vraag 5
Kunt u toelichten wat de bevindingen zijn van de onderwijsinspectie naar aanleiding van het door u aangekondigde vervolgonderzoek dat begin 2014 zou plaatsvinden, waarbij ook de bestuurlijke structuur in relatie tot de wetgeving opnieuw onderzocht zou worden? In hoeverre vormt de bestuurlijke structuur inmiddels aanleiding om een bestuurlijke aanwijzing te geven?

Antwoord 5
Zoals al aangegeven heeft de Inspectie geconstateerd dat er niets veranderd is in de samenwerkingsconstructie van beide roc's en de bijbehorende governance. De Inspectie heeft daarom geen nieuw onderzoek gedaan. Dit ook temeer omdat de Inspectie aangeeft dat het voor de Inspectie niet is na te gaan of er sprake is van zelfstandige besluitvorming door ieder bestuur (conform artikel 9.1.4. Lid 1 WEB). Wat de bestuurders met elkaar afspreken en hoe ze dat precies doen is namelijk niet goed achteraf te controleren.
Hoewel ik het streven naar meer efficiency door samenwerking, afstemming over het aanbod in de regio's Amsterdam en Flevoland en het vormgeven van kleinschaligheid binnen een grote instelling van harte ondersteun, vind ik bovengenoemde constatering tezamen met de conclusies uit het Inspectierapport van 2012 en mijn visie op governance en besturing in de mbo-brief voldoende reden om de bestuurders te verzoeken te stoppen met deze samenwerkingsconstructie. Ik heb de bestuurders reeds laten weten dat zij deze constructie dienen af te bouwen. Ik heb hen daarvoor een termijn van twee jaar gesteld, mede omdat er in 2017 nieuwe wettelijke mogelijkheden zijn om samen te werken en «klein binnen groot» vorm te geven. Waar bestuurders dat wenselijk achten kunnen we gezamenlijk, met ondersteuning van OCW, bezien hoe het gedeelde eindperspectief van kwalitatief hoogstaand en macrodoelmatig mbo-onderwijs in Amsterdam en Flevoland bereikt kan worden.
Als men de huidige samenwerking wenst te continueren zal dat moeten passen binnen de kaders van de wet, niet alleen op papier maar ook feitelijk. Indien de bestuurders de constructie niet aan passen en in lijn te brengen met geldende wet- en regelgeving, zal ik passende sancties treffen.

Vraag 6
In hoeverre is de fusietoets van toepassing in het geval dat deze instellingen zouden besluiten te willen fuseren? Hoe voorkomt u dat de fusietoets wordt omzeild doordat het bestuur van rechtspersonen feitelijk in handen wordt gegeven aan een derde rechtspersoon?

Antwoord 6
De samenwerking tussen de roc's in Amsterdam en Flevoland is gestart in 2008. De wet tot de wijziging van de WEB in verband met het invoeren van een fusietoets is eerst in werking getreden op 1 oktober 2011. De fusietoets is bedoeld voor toekomstige fusies en de toets is dus geen middel om eventuele ongewenste bestuurlijke concentraties uit het verleden te corrigeren. De huidige samenwerking tussen beide roc's is geen fusie maar de facto een personele unie.
Uiteraard is de fusietoets van toepassing als de bestuurders alsnog besluiten te fuseren. De bestuurders hebben tot nu toe aangegeven daar geen meerwaarde in te zien. Beide roc's hebben eerder aangegeven in de toekomst juridisch zelfstandig te willen blijven. Als belangrijkste reden hiervoor hebben

zij aangevoerd financieel zelfstandig te willen blijven, zodat het ene roc geen risico loopt bij een eventuele verslechtering van de financiële positie van het andere roc.
Overigens heb ik in de mbo-brief aangegeven dat het afhankelijk van de regionale context zinvol kan zijn dat twee mbo-rechtspersonen of instellingen gaan fuseren om aanbod te krijgen dat doelmatig en arbeidsmarktrelevant is. Op dit moment is de fusietoets zwart/wit van karakter: een fusie kan alleen 100% worden goedgekeurd, of 100% worden afgekeurd. Ik heb met de CFTO afgesproken dat ik de mogelijkheid van het geven van een advies over een fusie onder voorwaarden, bij de wetsevaluatie zal betrekken. Verder wil ik bewerkstelligen dat na een fusie het onderwijs kleinschalig wordt aangeboden, vooral door het gebruik maken van het bestuurlijke model van de gemeenschap van mbo-colleges. In lijn hiermee wordt de fusietoets voor het mbo aangepast.
Van het feitelijk besturen van twee rechtspersonen door een derde rechtspersoon kan wat mij betreft echter geen sprake zijn. Ik geef zoals gezegd de bestuurders nog twee jaar de tijd om de huidige samenwerkingsconstructie af te bouwen en zich te beraden op de toekomst.

Vraag 7
Wanneer kan de Kamer het wetsvoorstel tegemoet zien waarin de positie van het bevoegd gezag in de sectorwetten wordt geharmoniseerd? Deelt u de mening dat het, mede gelet op bestuurlijke constructies als de bovengenoemde en een goede afbakening van het bevoegd gezag, wenselijk is het wetsvoorstel zo snel mogelijk in te dienen?

Antwoord 7
Aan het bedoelde wetsvoorstel wordt op dit moment gewerkt. Vrijwel alle artikelen van de WEB en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) moeten daarbij opnieuw tegen het licht worden gehouden. Dat vergt enige tijd. Ik verwacht dat het wetsvoorstel rond de zomer bij uw Kamer zal kunnen worden ingediend.